Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 304 Tegemoetkomingen in de loonkosten van specifieke groepen (Wet tegemoetkomingen loondomein)

Nr. 7 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2015

Aan uw Kamer is bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) tijdens het WGO van 2 november jl. toegezegd de doelgroep van het lage-inkomensvoordeel (LIV) meer inzichtelijk te maken. Daarnaast is toegezegd kenbaar te maken welke lessen zijn geleerd uit het dossier Walvis en hoe dit zich verhoudt tot dit wetsvoorstel. In deze brief wordt nader ingegaan op deze punten. Daarbij wordt ook ingegaan op de sturingsrol.

Doelgroep LIV

De omvang van de doelgroep voor het LIV bedraagt in totaal circa 350.000 werknemers bij circa 80.000 werkgevers.[1] Hieronder volgt een nadere toelichting op vragen naar specifieke groepen binnen deze doelgroep.

Studenten en buitenlandse werknemers

In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat niet bekend is hoeveel studenten en buitenlandse werknemers binnen het bereik van het LIV zullen vallen. Op verzoek van de heren Omtzigt, Grashoff en Bashir en mevrouw Schouten is verder onderzoek gedaan naar deze aantallen. Een nadere analyse van cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de doelgroep van het LIV (gebaseerd op data van het CBS en het UWV) wijst uit dat circa 20.000 van de 350.000 werknemers, waarvoor de werkgever in aanmerking voor LIV komt, een opleiding volgt (VMBO, Havo, VWO, MBO, HBO en WO). Circa een kwart hiervan zijn studenten in het hoger onderwijs (HBO, WO). Dit betreft dus

[1] Kamerstuk 34 304, nr. 6.

kst-34304-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

ongeveer 5.000 personen, oftewel 1,4% van de werknemers waarvoor recht op LIV ontstaat.

Het UWV heeft in een steekproef onderzoek gedaan naar de herkomst van de groep buitenlandse werknemers. Circa 10% tot 15% van de doelgroep heeft niet de Nederlandse nationaliteit. Daartoe behoren ook mensen die al geruime tijd in Nederland wonen en werken, alsmede Duitse en Belgische grensarbeiders. Data van het CBS laten zien dat ongeveer een kwart van alle in het buitenland geboren werknemers in Nederland afkomstig is uit de «nieuwe» EU-landen (Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië). Een inschatting op basis van deze twee verschillende databronnen zou zijn dat circa 3% van de doelgroep van het LIV afkomstig is uit de nieuwe EU-landen. Het werkelijke percentage zal vermoedelijk lager liggen, omdat veel werknemers uit de nieuwe EU-landen niet de intentie hebben om lange tijd in Nederland te verblijven. Van deze werknemers is 60% nooit ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Voor een groot deel van deze groep werknemers is het niet aannemelijk dat ze zullen voldoen aan het urencriterium en in een kalenderjaar bij dezelfde werkgever in Nederland 1248 verloonde uren realiseren.

Werknemers met werkweek langer dan 38 uur en op of rond 100% WML

Voor de berekening van de uurloongrenzen voor het LIV is in het wetsvoorstel uitgegaan van een gemiddelde werkweek van 38 uur, ook al komen in de praktijk verschillende reguliere werkweken voor.[2] Op verzoek van de heer Omtzigt is in kaart gebracht hoeveel werknemers tot de beoogde doelgroep van het LIV behoren vanwege een laag uurloon, maar buiten het bereik van het LIV dreigen te vallen omdat zij een werkweek langer dan 38 uur hebben waarmee zij net onder het minimumuurloon van het LIV vallen. Dit betreft circa 29.000 werknemers.
Deze groep komt automatisch binnen het bereik van het LIV indien er een wettelijk minimumuurloon wordt ingevoerd. De Minister van SZW heeft een verkennende notitie over het minimumloon aangekondigd, inclusief de mogelijkheid van een minimumuurloon. Als er draagvlak is voor de invoering van een minimumuurloon, dan kan het LIV daar in de uurloongrenzen naadloos op aansluiten.

Urencriterium

De heer Grashoff heeft gevraagd naar de mogelijkheid van een urencriterium per halfjaar of driekwart jaar. Een dergelijke aanpassing maakt de uitvoering aanzienlijk complexer, ook voor werkgevers. Op dit punt zijn de nadelen aanzienlijk groter dan de voordelen en raadt het kabinet om die reden een op dat punt aanvullende maatregel af.

SUB/Walvis

De Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) de Aansluitingswet Walvis, en de Wet financiering sociale verzekeringswetten (Wfsv) zijn in 2006 ingevoerd met als belangrijkste doel vereenvoudiging van wet- en regelgeving voor de verplichte werknemersverzekeringen en de aansluiting van het heffingssysteem op de heffing van loonbelasting en premie volksverzekeringen.

---

[2] In artikel 3.1, eerste lid, is aangegeven dat een werkgever recht heeft op een LIV indien bij deze werkgever een werknemer in dienstbetrekking is waarvan het gemiddelde uurloon in het kalenderjaar: (1) meer bedraagt dan € 9,89 maar niet meer dan € 10,88, of (2) meer bedraagt dan € 10,88 maar niet meer dan € 11,87.

De beoogde vereenvoudiging in Walvis diende – in onderlinge samenhang – de volgende doelen te bewerkstelligen[3]:
a. vergroting van de inzichtelijkheid van het stelsel;
b. verhoging van de rechtmatigheid van de uitkeringsvaststelling;
c. verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV;
d. verlaging van de administratieve lasten voor werkgevers;
e. verbetering van de handhaving.

Om deze doelen te bereiken heeft de overheid verschillende stappen ondernomen: vereenvoudiging van het loonbegrip en van het uitkeringsdagloon, de polisadministratie in combinatie met de nieuwe loonaangifte vanaf 1 januari 2006, een nieuwe heffingsystematiek en daarnaast is door de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) met name de taakverdeling tussen het UWV en de Belastingdienst eenduidiger vastgelegd. Deze operatie is bekend geworden onder de naam SUB, samenwerking UWV-Belastingdienst. Met SUB is het UWV houder van de polisadministratie, terwijl voor werkgevers de Belastingdienst het enige aanspreekpunt is.

Sinds 1 januari 2006 is de loonaangifteketen operationeel. Kort gezegd is het doel van de loonaangifteketen en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving: «eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken». Door meerdere (overheids)partijen gebruik te laten maken van de gegevens uit de loonaangifte, zijn de administratieve lasten van werkgevers en burgers beperkt en daarmee ook de uitvoeringskosten van de ketenpartners (UWV, Belastingdienst en CBS).

Geleerde lessen

Onmiskenbaar is dat de implementatie van de operatie SUB lastig is geweest. De lessen die daarbij geleerd zijn, zijn ook bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wtl niet vergeten. De probleemanalyse rond het disfunctioneren van de loonaangifteketen zoals deze in de bijlage van de brief van de Minister van SZW van 18 september 2007 is opgenomen, wijst op zes hoofdoorzaken die geleid hebben tot de forse problemen in de operatie SUB/Walvis.[4] Dat zijn:
1. Onderschatting van de technische en organisatorische complexiteit van de loonaangifteketen. Hierdoor is bij het ontwerp en de bouw van de keten onvoldoende sprake geweest van een ketenbrede aanpak.
2. De massaliteit en de dynamiek van het proces.
3. De verschillen in categorieën inhoudingsplichtigen, de loonaangifte is eenduidig.
4. De gerichtheid op de eigen verantwoordelijkheid bij het UWV en de Belastingdienst.
5. De toegenomen inhoudelijke complexiteit.
6. De ontwikkelde software die bij beide uitvoeringsorganisaties te laat is opgeleverd.

Uit deze oorzaken kun je verschillende lessen voor de toekomst afleiden. Deze lessen worden hierna geformuleerd, waarbij een toelichting volgt hoe deze lessen zich verhouden tot het voorliggende wetsvoorstel.

Ad 1. Richt een ketenbrede projectorganisatie in, ook voor de procesontwerpen

Het opstellen van gezamenlijke uitgangspunten in de uitvoeringstoetsen van beide uitvoeringsorganisaties is het startpunt voor een gezamenlijke

[3] Kamerstuk 28 219, nr. 3.
[4] Kamerstuk 31 066, nr. 14.

aanpak. Deze uitgangspunten vormen een waarborg dat de inrichting van de processen van beide uitvoeringsorganisaties voldoende op elkaar aangesloten wordt. De twee aparte, niet op elkaar lijkende uitvoeringstoetsen hebben – toegegeven – nog niet die uitstraling van gezamenlijkheid.
De tijdige en juiste invoering van de Wtl wordt geborgd door een op korte termijn in te stellen stuurgroep waarin beide uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor het gehele invoeringstraject, vanaf het opstellen van de businesscase tot en met de bewezen werking van de werkprocessen. Naast een goede operationele borging is een tweede factor voor een succesvolle invoering dat beide uitvoeringsorganisaties op bestuurlijk niveau zijn aangesloten. Deze aansluiting wordt geborgd doordat beide uitvoeringsorganisaties op het niveau van beide Raden van Bestuur vertegenwoordigd zijn in het Kernteam loonaangifteketen, waarmee de samenwerking ook op het hoogste bestuurlijke niveau is geborgd. Voor de feitelijke operationele sturing wordt voorzien in een eenduidige eindverantwoordelijkheid.

Ad 2. Anticipeer op de massaliteit van het proces met voldoende capaciteit

De massaliteit van het proces wordt bepaald door de omvang van de doelgroepen en het aantal werkgevers dat werknemers uit deze doelgroepen aan het werk heeft. Met name bij de inschatting van de foutenkansen – die zich richt op onjuiste of onvolledige informatie over de doelgroepverklaringen of de gegevens uit de loonaangifte – is met deze massaliteit rekening gehouden en dat vindt haar weerslag in de geplande personele bezetting bij het UWV in de fase van vooraankondiging, en van bezwaar en beroep bij zowel de Belastingdienst als het UWV.

Ad 3. Zorg voor aansluiting tussen de gegevens uit de massale processen en de doelgroepen van de regeling; hou het eenvoudig en maak geen uitzonderingen binnen groepen

De systematiek van de Wtl maakt het mogelijk verschillende tegemoetkomingen op te nemen die passen binnen de uitgangspunten van geautomatiseerde toekenning op basis van bij de overheid beschikbare gegevens, onder meer op basis van gegevens uit de loonaangifte. De eenvoud wordt geïllustreerd door gebruik te maken van reeds bestaande en geregistreerde gegevens in de polisadministratie zoals verloonde uren en loon. Voor wat betreft de loonkostenvoordelen (LKV's) worden deze gegevens gecompleteerd met gegevens van de instantie die de uitkering aan de tot de doelgroep behorende persoon verstrekt of verstrekte. Het maken van uitzonderingen binnen de doelgroepen van de LKV's is verder opgelost door voor die situaties waarin de voorwaarden in bijvoorbeeld duur of hoogte afwijken een aparte LKV te ontwerpen. Hierdoor zijn de doelgroepen van de LKV's helder af te bakenen en goed procesmatig te verwerken.
Bij het LIV is daarnaast gekozen voor een tegemoetkoming op basis van slechts twee voorwaarden (urencriterium en loongrens) in de vorm van verloonde uren en loon. Door hierbinnen geen verdere voorwaarden en uitzonderingen op te nemen is de eenvoud van deze tegemoetkoming gewaarborgd. Elke uitzondering vergt namelijk een nieuw toetscriterium en zou geautomatiseerde verwerking in de weg kunnen staan. Er is bijvoorbeeld voor het LIV geen leeftijdsgrens geïntroduceerd. Daarnaast zijn de uurlonen waarop getoetst wordt, generiek en niet per sector of CAO verschillend.

Ad 4. Bestuur de samenwerking tussen de Belastingdienst en het UWV als een keten

Ook bij de Wtl is de samenwerking tussen het UWV en de Belastingdienst cruciaal. Dat besef is verwoord in de uitvoeringstoetsen van beide instanties. Vanwege het cruciale belang van de samenwerking zijn door het UWV en de Belastingdienst gezamenlijke uitgangspunten opgesteld die aan de basis liggen van de integrale uitvoeringstoetsen[5]. Vanuit deze gezamenlijke uitgangspunten als voorwaarde geven beide instanties aan dat het wetsvoorstel Wtl goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Voor de uitvoering wordt daarnaast bij de overlegstructuren aangesloten zoals die sinds 2006 in de loonaangifteketen zijn ontwikkeld door middel van afspraken en procedures ingebed in zowel de lijnorganisaties van de Belastingdienst als van het UWV. Dit, in combinatie met de onder ad. 1 genoemde stuurgroep, de hoog bestuurlijke en de operationele sturing, zorgt voor een brede ketenbesturing.

Ad 5. Vermijd de samenloop van verschillende implementatietrajecten

De complicatie bij Walvis betrof de gelijktijdige introductie van de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet en de inkomensafhankelijke toeslagen. Op dit moment is van een vergelijkbare complicatie voor de Wtl geen sprake. Er is mede om die reden gekozen voor een volgtijdelijke invoering van het LIV en de LKV's. Daarnaast is ervoor gekozen om de premiekorting jongeren niet om te zetten naar een LKV, mede omdat dit een tijdelijke regeling is. Door een ook voor andere stimuleringsmaatregelen toepasbare systematiek te ontwikkelen wordt bevorderd dat de Wtl als generiek instrument ingezet kan worden en wordt onnodige toename van inhoudelijke complexiteit voorkomen.

Ad 6. Bouw voldoende zekerheid in in het tijdpad voor ICT

De inwerkingtreding van het LIV is voorzien per 1 januari 2017, de inwerkingtreding van de LKV's is voorzien per 1 januari 2018. Bij het vaststellen van de beoogde inwerkingtredingsdata is nadrukkelijk rekening gehouden met de uitvoerbaarheid, waar de ontwikkeling van de software deel van uitmaakt. Op dit punt geven beide uitvoeringstoetsen als uitkomst dat de beoogde inwerkingtredingsdata haalbaar zijn.

Conclusie

Gelet op de hierboven aangehaalde ervaringen met de operatie SUB/Walvis, is de zorg die uw Kamer hierover heeft geuit ook te begrijpen. De uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst en het UWV geven het kabinet vertrouwen in de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatregelen op de (volgtijdelijke) invoeringsdata. De gezamenlijke uitgangspunten laten zien dat overleg en afstemming tussen de beide uitvoeringsorganisaties prioriteit hebben gehad bij de totstandkoming van de uitvoeringstoetsen en geven vertrouwen in een tijdige implementatie. Daarbij wijst het kabinet ook op de hiervoor beschreven geleerde lessen uit het project SUB/Walvis en de wijze waarop daarmee rekening is gehouden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wtl.
Het kabinet is zich er terdege van bewust dat nog niet alle details voor de implementatie zijn ingevuld. De gezamenlijke aanpak zoals hierboven beschreven geeft vertrouwen in een volledige en juiste implementatie. Zoals in de eerder genoemde brief van 29 oktober 2015 vermeld, zijn er nog aanvullende aandachtspunten die samenhangen met de nadere inrichting van het werkproces.

---

[5] Kamerstuk 34 302, nr. 18.

Eén van die aandachtspunten betreft de gegevensuitwisseling tussen het UWV en de gemeenten, waar ook tijdens het WGO van 2 november jl. aandacht voor is gevraagd. Het kabinet houdt de vinger aan de pols bij de invulling van deze aandachtspunten en de stappen die (nog) gezet moeten worden in het werkproces voor een tijdige en goed uitvoerbare inwerkingtreding van de maatregelen uit het wetsvoorstel.

Zoals tijdens het WGO van 2 november jl. is toegezegd, zal het kabinet uw Kamer informeren over de stand van zaken rond de implementatie, zowel ten aanzien van het LIV als van de LKV's. Het kabinet stelt voor uw Kamer hierover uiterlijk op Prinsjesdag 2016 (voor het LIV) en Prinsjesdag 2017 (voor de LKV's) te informeren.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher